J. POLITICA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

El importante rol que desempeña la formación del capital productivo de una economía fue destacado en el capítulo denominado política de mercado de capitales. Este stock de capital con que cuenta el país es, en parte, deuda contraída con extranjeros, y de esta parte será la que nos ocuparemos.

El financiamiento externo y el total de la deuda externa de una economía es contraída básicamente a través de transacciones crediticias con organismos internacionales, con gobiernos o con personas naturales o jurídicas extranjeras. Pero en la mayoría de los países, además de este crédito externo, se recibe *inversión extranjera directa.* Estos inversionistas extranjeros movilizan sus recursos de uno a otro país en busca de las más altas tasas de rentabilidad y las variables que más inciden en las utilidades de estas empresas son el nivel de sueldos y salarios, el sistema tributario, el grado de riesgo e incertidumbre que imperan en los posibles países destinatarios de esta inversión extranjera.

La importancia de algunas de estas variables sobre la inversión extranjera se demuestra claramente con el ejemplo opuesto al influjo de capitales extranjeros, es decir con la fuga masiva de capitales y el atesoramiento en moneda extranjera que ha sufrido nuestro país durante estos tres años de

gobierno. Pocas dudas caben que ha sido el gran riesgo de expropiación y en general la ambigüedad de "las reglas del juego", los principales impulsores de este movimiento de recursos al extranjero. La importancia de esto en la formación de capital no vale la pena ahondarla pues los resultados saltan a la vista.

A su vez, el receptor de esta inversión extranjera retiene para sí los sueldos y salarios, impuestos a las utilidades y otros gravámenes pagados por estas empresas, y se hace partícipe de nuevos mercados y aportes de tecnología que generalmente conllevan beneficios adicionales.

Cómo lograr una mayor captación de estos recursos en forma conjunta con una alta rentabilidad para el país huésped ha sido una preocupación constante de regímenes cuya orientación político-económica y social es radicalmente diferente. Prueba de ello fue la legislación dictada el 12 de julio de 1967 en Yugoslavia, país en el cual la propiedad privada es prácticamente inexistente para nacionales y por lo tanto aun menos asequible a extranjeros. Sin embargo, a pesar de no haber cambiado el espíritu del sistema de propiedad del país, claramente establecido en su constitución, cinco firmas extranjeras invirtieron dos años después de la dictación legislativa del 12 de julio de 1967; entre éstas, la empresa Automotriz Fiat A. D. y la industria metalúrgica y elaboradora de productos químicos Vereinigung Volkseigener Betriebe Lacke und Parben cuya casa matriz se encuentra en Berlín Oriental. Yugoslavia se había dado cuenta de la necesidad de este tipo de inversiones elaborando una legislación clara al respecto, y la respuesta de los inversionistas extranjeros no se hizo esperar.

Por otro lado, Japón, país con características sociales y económicas radicalmente distintas al caso anterior, y con un historial bastante nutrido de influjos de capitales extranjeros, puso su voz de alerta en lo que fue conocido como los "diez mandamientos" de la decisión del 6 de junio de 1967, dicta-

dos por el gabinete de dicho país. El problema no es lograr una mayor captación de capitales extranjeros, sino una preocupación por delimitar áreas y sectores económicos en los cuales se permitiría el acceso a inversionistas extranjeros, delinear políticas de empleo y prohibir cierta clase de arreglos comerciales de las filiales extranjeras establecidas en Japón con las casas matrices de éstas radicadas en ultramar.

En Rusia, país líder del mundo socialista, el interés por la inversión extranjera ha aumentado considerablemente, es ampliamente conocido el acuerdo con la Fiat en el área automotriz. También se están negociando acuerdos con Kennecott, empresa cuprífera americana para la explotación de yacimientos de cobre y con la Gulf Oil y Atlantic Richfield, gigantes petroleros internacionales, para explotar en forma conjunta los yacimientos de gas petrolífero en Siberia.

En Latinoamérica también ha existido gran interés al respecto, y éste se ha hecho explícito en la Resolución (decisión) número 24 emanada del artículo 27 que forma parte del acuerdo subregional andino firmado en Cartagena en 1969.

En capítulos anteriores se ha destacado como pilar fundamental de un desarrollo económico sostenido al sector comercio exterior mediante políticas económicas destinadas a promover un alto grado de competencia, a través de una liberalización de este importante sector económico. Sin embargo, cuando de inversiones extranjeras se trata, hay que plantear explícitamente normas generales que permitan mayores aportes directos de capital y tecnología y a la vez asegurar para nuestro país una alta rentabilidad de estas inversiones extranjeras.

Una característica fundamental y definicional de una inversión extranjera es el derecho a repatriación del capital invertido y de todo o parte de las utilidades, después de impuestos, generadas por estos recursos. Esto significa que el país ha de contar con las divisas necesarias para poder sol-

ventar estos pagos. La manera por la cual un país puede hacer frente a estos pagos es mediante la adquisición de nueva deuda, disminución de los recursos del Banco Central, generación de las divisas requeridas y por último una combinación cualquiera de estos métodos. Chile, hoy en día no está en condiciones de adquirir nueva deuda para efectuar pagos por concepto de repatriación de capital y utilidades. Basta decir que la deuda programada a servir en 1974, 1975 y 1976 alcanza cifras de alrededor de 400 millones de dólares para cada uno de esos años. Por otro lado el Banco Central no cuenta hoy con reservas necesarias ni para satisfacer los requerimientos mínimos de importación, y, por lo tanto, mucho menos se podrá contar con el stock de reservas del Banco Central para hacer frente a pagos por concepto de inversiones extranjeras. Por consiguiente, la única manera de asegurar la capacidad de efectuar estos desembolsos es a través de la generación misma de divisas, lo cual se conseguirá con las políticas cambiarias y comercio exterior propuestas en capítulos anteriores. En principio se debería permitir la inversión extranjera en cualquier actividad económica que no se estime de importancia estratégica para el país (como es transporte y comunicaciones), pues los recursos económicos se orientarán automáticamente hacia los sectores más productivos. Sin embargo, esta movilidad requiere de tiempo y es por eso que en el período de transición al nuevo sistema económico se debería permitir la inversión extranjera en actividades destinadas a la exportación o sustitución de importaciones, y estas últimas sujetas al grado de competencia reinante en el país, es decir, un nivel homogéneo de tarifas de un 30%. El tratamiento tributario a actividades exportadoras y sustituidoras de importaciones sería distinto. Estas últimas estarían sujetas a una sobretasa de impuestos sobre las utilidades de un porcentaje equivalente a la tarifa afectiva reinante en el país (alrededor del 20%), la razón para ello es asegurarse la veni-

da de los inversionistas extranjeros más eficientes y porque no está en el espíritu del programa hacer partícipe a las industrias extranjeras del grado de protección interna, pues, en último término, esto no es más que una transferencia de recursos reales de los consumidores nacionales a los productores de dichas empresas. Si una empresa es de propiedad de nacionales y extranjeros, la sobretasa debe ser aplicada sólo a las utilidades que le corresponden al capital extranjero.

En el caso de empresas extranjeras cuya actividad fundamental es la exportación, el tratamiento tributario debe ser el mismo al cual están afectas las empresas nacionales y por lo tanto no están sujetas a la sobretasa mencionada. Obviamente cualquier industria o empresa que pasa de su etapa de sustitución de importaciones a la exportación tampoco estará afecta a esta sobretasa.

Existen dos actividades que merecen una mención especial sobre las cuales hay que delimitar normas claras de acción: estas son la Banca y Finanzas privadas del país y las industrias extractivas de recursos naturales. Con respecto a la primera de ellas existe una fuerte razón económica para impedir la apertura de depósitos nacionales en bancos extranjeros radicados en el país. El sector bancario tiene el poder de crear dinero a través del proceso multiplicador de los depósitos, y en un país en el cual existirá por un tiempo cierta tasa significativa de inflación, esto se traduce en un traspaso directo de recursos desde quienes poseen depósitos a quienes son capaces de multiplicarlos, en este caso, los bancos. Un estudio realizado en 1971 demuestra que esta transferencia de recursos puede alcanzar cifras del orden del 1 a 2% del Producto Geográfico Bruto del país. Pero, se tiene una ventaja al tener bancos extranjeros radicados en Chile, que consiste primordialmente en un acceso más directo y expedito de parte de los nacionales al mercado de capitales externos; por lo tanto, se debería permitir la existencia de

agencias de bancos extranjeros, los que no recibirán depósitos de personas ni empresas nacionales.

En lo que respecta a las industrias extractivas de recursos naturales, generalmente los países huéspedes parten con una ventaja que consiste en la posesión de una materia prima esencial, y este es el caso de Chile, Perú, Zambia con el cobre; y de Venezuela y los países árabes con el petróleo. Sin embargo, no se debe ejercer una presión indiscriminada de esta ventaja relativa pues con ello no se consiguen los recursos externos que se desea captar y por otro lado se produce un fuerte incentivo de parte de los países desarrollados para promover la creación de sustitutos de estos productos. El caso del salitre, yodo y bórax en Chile representa un tétrico ejemplo del mal uso de este tipo de ventajas. Por consiguiente, para las industrias extractivas de recursos naturales regirán las mismas normas tributarias a que estarán afectas todas las demás industrias exportadoras del país y se exigirá una reinversión mínima del 25% de la amortización anual del capital invertido originalmente. Para estos efectos se considerará como reinversión de estas empresas toda adición de capital destinada a la empresa original o a la creación de plantas elaboradoras de la materia prima producida por éstas.

El objetivo de este tipo de medidas es promover la creación de complejos industriales que permitan que nuestro país salga de la postración monoproductiva en que actualmente se encuentra. La reinversión en la empresa misma, en nuevos yacimientos o en la creación de plantas procesadoras de la materia prima estará sujeta a las mismas condiciones generales, establecidas para la inversión original. Cuáles deben ser estas condiciones y qué sistema de repatriación del capital y las utilidades de estas empresas ha de seguirse, es el punto que se tratará seguidamente.

Con objeto de evitar o de no agudizar futuros problemas en la Balanza de Pagos del país, ha de tenerse, además

del poder de generar divisas, una programación nacional de la repatriación del capital y utilidades de las inversiones extranjeras. Para este efecto, lo más lógico es considerar a la inversión extranjera directa como una deuda más que tiene el carácter de un préstamo a plazo fijo. Vale decir, la repatriación de capital ha de efectuarse en forma gradual, de esta manera la repatriación de capital consistiría básicamente en lo que se conoce con el nombre de amortización en el servicio de la deuda externa. Con el objeto de establecer reglas precisas respecto al plazo del cual habría de efectuarse la repatriación de capitales, se debe considerar como inicio de tal plazo al momento en el cual dichas empresas extranjeras entran en producción; el fin o duración total de ese plazo debería ser fijado por un Comité de Inversiones Extranjeras y por representantes de los inversionistas extranjeros. La reinversión que pudiesen efectuar dichas empresas estará sujeta a la misma norma que afecta a la inversión original, y por consiguiente debe ser considerada como un préstamo adicional hecho por dichas empresas.

La repatriación del capital y utilidades de estas inversiones se efectuaría esencialmente mediante la venta de mercado abierto de acciones de dichas empresas a personas naturales o jurídicas de nuestro país. El valor máximo de acciones por período que se transferirá a manos nacionales no podrá ser mayor a la amortización del capital original invertido más la repatriación de utilidades del período, y en caso de ser mayor se descontará directamente del monto originalmente invertido. A su vez, tampoco se les permitirá, dentro del país, la emisión de debentures (deuda) u otros títulos de endeudamiento interno.

La razón que lleva a este tipo de proposiciones es eliminar la posibilidad de que inversionistas extranjeros tengan acceso al mercado de capitales nacionales como deudores; sólo tendrán acceso al mercado de capitales en tanto sean

acreedores, es decir, faciliten crédito. Otro argumento a favor de este sistema de repatriación de capital y utilidades de estos inversores, radica en el hecho de que mediante estas reglas se promueve la participación conjunta en la propiedad de estas industrias, lo cual tiene una ventaja económica desde el punto de vista de nuestro país. Esta propiedad mixta, y en el largo plazo nacional, de chilenos y extranjeros evita en gran medida la sujeción a las políticas tributarias, monetarias o cambiarias que se llevan a efecto en los países de los cuales los inversionistas extranjeros son originarios, y que afectan significativamente los planes de repatriación de capital y utilidades y las políticas mismas de reinversión de estas empresas.

Muchas de estas empresas que se establezcan en nuestro país o que deseen hacerlo, puede que formen parte de un complejo multinacional o transnacionales, y que por lo tanto, tengan fuertes incentivos a integrarse vertical u horizontalmente, con el único objeto de aprovechar ventajas tributarias a través del traspaso de utilidades de un país a otro mediante la sobrefacturación de ciertas maquinarias, materias primas o artículos diversos que son necesarios para el funcionamiento de estas empresas en nuestro país y que son producidas por una casa matriz radicada en el extranjero. Dado que este es un problema que siempre va a existir, la regla general será cursar todas las importaciones a través del Gobierno y revisar periódicamente el detalle de dichas compras, para un número de empresas sorteadas aleatoriamente. La industria o empresa que cometa este delito de evasión tributaria debe recibir un castigo económico (multa) de modo tal de hacer poco rentable dicho delito.

Es muy común que ciertas empresas exijan el pago de derechos de patente, marcas o royalties. Para este efecto se adoptará la siguiente norma: durante el tiempo en el cual una empresa tenga el carácter de extranjera no se pagará ninguna

patente o royalty, pues ésta está percibiendo dichos derechos implícitamente en las utilidades que obtiene cada período. Una vez que dicha empresa se conforme en mixta (chilena-extranjera) o en empresa netamente nacional, tampoco se deberá pagar ningún royalty o patente pues estos fueron percibidos durante el tiempo en el cual la empresa fue extranjera. Sólo se deberá pagar derecho a patente o royalty por compras directas de tecnología de parte de una empresa netamente nacional a una persona natural o jurídica extranjera. Dichas compras estarán afectas a la tarifa común vigente al momento de la compra (en este caso de 30%).

Finalmente cabe enfatizar que el aporte básico de una empresa extranjera al producto geográfico bruto está dado por el valor agregado que permanece en nuestro país. En otras palabras, sueldos y salarios, imposiciones, impuestos a las utilidades y otros impuestos en los que participe el capital extranjero. Gran parte de este valor agregado que permanece en el país consiste en el pago de sueldos y salarios, por consiguiente la regla básica será no permitir, de parte del inversionista extranjero, ningún tipo de discriminación en contra de la fuerza laboral de nuestro país. Cabe destacar que las medidas tendentes a remediar el sistema previsional, como lo son los fondos de pensión, eliminan casi en su totalidad el impuesto implícito al uso del trabajo que existe bajo el sistema actual de previsión, y por lo tanto no existirá, por este motivo, ningún incentivo a intensificar el uso de capital en desmedro de la mano de obra nacional.